

Information om upphandling av ny leverantör insamling av restavfall och matavfall samt information om Promemoria fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar

Förslag till beslut

Styrelsen har tagit del av informationen.

Sammanfattning

Dagens entreprenad kring insamling av matavfall och restavfall upphör den 31 mars 2020. Enheten måste under året påbörja förberedelser för upphandlingsunderlag. Enheten kommer på nästa styrelsemöte föreslå att en upphandling görs med prissättning på två optioner. En option behandlar behovstömning som idag, den andra behandlar intervallstömning.

Nacka kommun kommer att göra ett yttrande över Regeringskansliets promemoria om mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper, M2018/00852/R. Detta yttrande har projektletts av Nacka vatten och avfall AB. Ansvar och kostnad för fastighetsnära insamling föreslås att ligga på producenterna och därför kommer inte Nacka vatten och avfall ytterligare utreda frågan om fastighetsnära insamling av material i bolagets regi innan tydliggörande kommer. Slutligt beslut från regeringen väntas innan valet.

Mats Rostö
Verkställande direktör

Jan Setréus
Enhetschef

Ärendet

Nacka vatten och avfall har påbörjat arbetet för att hitta en ny leverantör för insamling av restavfall och matavfall. Befintligt avtal upphör 31 mars 2020. Intentionen från tjänstemännen var att eventuellt utreda fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar i kommande upphandling. Detta kommer inte att göras då en ny promemoria om fastighetsnära insamling av dessa material föreslagits. Denna promemoria ställer krav på att materialen ska hämtas fastighetsnära och finansieras av förpackningsindustrin. Beslut från regeringen i frågan väntas innan valet.

I dagsläget har Nacka kommun behovstömning hos villakunder, det vill säga att avfall hämtas då behov uppstår och då placeras kärlet av villaägaren utanför sin fastighet. Fastighetsägaren blir fakturerad per tömning. Detta ses som ett effektivt sätt för fastighetsägaren att kunna påverka sina kostnader. Om fastighetsägaren sorterar sitt avfall på ett korrekt sätt innebär det att färre tömningar behövs och kostnaden då blir lägre. Dock är detta en lösning som är kostsam, både hos leverantör och beställare och ger upphov till många missförstånd och sämre kontroll. Tjänstemännen önskar undersöka vilken skillnad i kostnad det skulle vara om behovstömning och intervallstömning ställs mot varandra. På samma sätt anser tjänstemännen att fastighetsägare också kan påverka sina kostnader gällande intervallstömning. Om fastighetsägaren är noggrann med att sortera sitt avfall kan ett abonnemang med lägre tömningsintervall tecknas och då minskar kostnaden. Tjänstemännen kommer att till nästa styrelsemöte föreslå en upphandling med två optioner, dels behovstömning och dels intervallstömning. Ett liknande exempel genomförde Roslagsvatten och såg då stora skillnader i kostnader mellan de olika förslagen.

Kring promemorian kommer Nacka kommun att yttra sig. Catarina Östlund på Nacka vatten och avfall var sammanhållande gällande att ta fram kommunens synpunkter.

Synpunkterna presenteras nedan:

Positivt med förbättrad service och att ansvar för finansiering ligger kvar hos producenterna

Nacka kommun är positiv till förslaget att förbättra servicen för insamling av förpackningsavfall och returpapper. Förbättrad service är en förutsättning för att kunna nå målen för materialutnyttjande. Dagens system där servicegraden för insamling är betydligt lägre för förpackningsavfall och returpapper än för restavfall uppmuntrar inte till källsortering. Det bör vara lika enkelt att lämna källsorterat avfall som restavfall. Vidare har studier visat att kvaliteten på det insamlade avfallet blir högre vid fastighetsnära insamling.

Vidare är Nacka kommun positiv till att det nu blir tydligt att det är producenterna som ska finansiera den utökade insamlingen. Idag är det cirka 35 % av landets hushåll som har fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper. I flerbostadshus finansieras denna insamling normalt av fastighetsägaren genom avtal om borttransport av en insamlingsentreprenör. Fastighetsnära insamling från villor finansieras genom kommunens renhållningsavgifter. Förslaget innebär att det istället blir producenterna som kommer stå för dessa kostnader. I promemorian anges att insamling av förpackningsavfall och returpapper är en tjänst av allmänt intresse och att därför inte är rimligt att enskilda hushåll ska behöva betala extra för att få en högre servicegrad. Nacka kommun instämmer i detta.

Servicenivån behöver förtydligas ytterligare

Enligt förslaget gäller inte kravet på borttransport om det är oskäligt med hänsyn till en fastighets utformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. Inte heller stora förpackningar omfattas av kravet på borttransport från fastigheten. I promemorian anges att det kan vara relevant att titta på praxis gällande kommunens skyldighet att hämta restavfall. Detta kan tolkas som att servicen för insamling av förpackningsavfall och returpapper ska vara lika god som för restavfall. Förordningarna eller i föreskrifter/vägledning till förordningarna bör förtydligas så att aktörerna vet vad som gäller. Likaså behöver det förtydligas hur god servicen ska vara för skrymmande sällanförpackningar och för de bostadsfastigheter som inte kommer erbjudas fastighetsnära insamling.

Nacka kommun anser vidare att en god service för avfallsinsamling inte alltid behöver vara i direkt anslutning till fastigheten. I tätbebyggda småhusområden kan det exempelvis vara en tillräckligt god service med samlingsplatser som betjänar flera fastigheter, förutsatt att de är belägna så att de boende naturligt passar dessa platser. Det kan exempelvis vara i anslutning till en gemensam parkering. Det är en fördel om det mesta avfallet kan samlas in på samma plats (förpackningsavfall, returpapper, matavfall och restavfall).

Vidare behöver det tydligare framgå i förordningarna att för de kommuner som redan har fastighetsnära insamling i mer än 60 % av bostäderna före 1 april 2025, så ska inte insamlingssystemet kunna utformas så att servicegraden försämras.

En annan fråga är vad som ska gälla för de fastigheter som har fått en anvisad plats för hämtning av restavfall och matavfall. Lämpligen bör även förpackningsavfallet och returpapperet kunna lämnas på dessa platser. Det är dock oklart hur denna anvisning ska ske. Rimligen kommer det bli kommunen som anvisar dessa platser i samråd med insamlingssystemet. Om möjligt bör detta förtydligas i förordningarna eller i föreskrifter/vägledning.

Risker med delat ansvar och behov av samordning

I promemorian anges att det kan finnas anledning för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att överväga möjligheterna att samordna insamlingen av förpackningsavfall och returpapper med kommunernas insamling av restavfall. Nacka kommun anser att det är helt nödvändigt att systemen samordnas. Annars finns det risk för att avfallstransporterna ökar och att insamlingsplatser och behållare inte utformas på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt. Bristande samordning kan också försvåra utvecklingen av nya insamlings- och sorteringslösningar såsom sopsugar, insamling i materialströmmar (dvs att avfall av metall och plast som inte utgörs av förpackningar kan läggas i samma behållare som respektive förpackningsfraktion) och eftersortering (exempelvis NIR-teknik).

Frågan om samordning ingår som en del i det förberedande samrådet. Men det kan finnas skäl att ytterligare stärka kraven på samordning. Det skulle exempelvis kunna ske genom att i paragraf 39 om lämpliga insamlingssystem ställa krav på att insamlingen av förpackningsavfall och returpapper ska samordnas med kommunens insamling av hushållsavfall från bostäder.

Färre återvinningsstationer bedöms minska nedskräpningen

I takt med att den fastighetsnära insamlingen byggs ut kommer behovet av återvinningsstationer att minska. Nacka kommun bedömer att det är en positiv utveckling då det vid flera av dessa stationer finns problem med nedskräpning och dumpning. Samtidigt kan nedskräpning och dumpning uppstå även vid de nya insamlingsplatserna som kommer att etableras. Men genom att de nya platserna ska vara bostadsnära med bättre kontroll bör dessa problem minska.

Insamling av förpackningsavfall i utemiljöer

Nacka kommun är positiv till att insamlingssystemet ska ansvara för insamlingsplatser för förpackningsavfall i utemiljöer. Det innebär att förpackningsproducenterna får ta en del av kostnaderna för att minska nedskräpningen av förpackningar. Valet av platser för insamlingen av förpackningsavfall är en viktig fråga i det förberedande samrådet. Insamlingsplatserna bör samordnas med kommunens platser. Frågan om vem som ansvarar för städning kring dessa insamlingsplatser kan behöva tydliggöras.

Insamlingssystemet deltagande i planprocessen och krav på avfallsutrymmen

I promemorian anges att det finns skäl för kommunerna att samarbeta med insamlingssystemen vid planläggning av mark. Nacka kommun instämmer i detta. Hur insamlingssystemet ska delta i planprocessen bör vara en fråga både för det förberedande samrådet och de samråd som ska hållas löpande under driften. För att tydliggöra att det i planläggningen behöver avsättas ytor och utrymmen för insamling av förpackningsavfall och returpapper kan det finnas behov av ändringar i PBL och i Boverkets byggregler.

I övrigt anser Nacka kommun att fastighetsägarens ansvar för att tillhandahålla platser för källsortering skulle behöva stärkas. Promemorian innehåller dock inga sådana förslag.

Behov samråda med fastighetsägaren

Fastighetsägaren har en nyckelroll i omställningen till fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper enligt promemorian. Men trots detta saknas krav på att insamlingssystemet ska samråda med fastighetsägarna även om det enligt promemorian vore en fördel. Nacka kommun anser att det bör vara obligatoriskt att samråda med fastighetsägarna.

Kommunen har genom sitt renhållningsansvar omfattande kontakter med fastighetsägarna. Insamlingssystemet kommer behöva ha motsvarande kontakter för att organisera den fastighetsnära insamlingen av avfallet från bostäderna. Hur kontakten bör ske med fastighetsägarna är en fråga som bör tas upp vid samråden. En lösning kan vara att insamlingssystemet ger kommunerna i uppdrag att hålla i kontakterna med fastighetsägarna.

Miljökrav på fordon

Miljökrav bör ställas på de fordon som används för att transportera bort förpackningsavfall och returpapper. De fordon som idag körs av entreprenörer på uppdrag av FTI uppfyller inte alltid höga miljökrav. Miljökrav vid insamlingen bör vara en fråga för Naturvårdsverkets prövning av insamlingssystemets lämplighet. Att miljökrav av fordonen bör ingå i prövningen kan behöva tydliggöras i förordningarna.

Krav på samråd bör stärkas och frågor kring Naturvårdsverkets prövning

Nacka kommun bedömer att utfallet av samråden mellan insamlingssystemet och kommunerna kommer att vara helt avgörande för att uppnå en fungerande fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper. Det är vid dessa samråd som parterna ska komma överens om hur insamlingen av avfallet från bostadsfastigheterna ska fungera och samordnas. Nacka kommun anser att kraven på vad som bör ingå i de förberedande samråden bör förtydligas med följande punkter, antingen genom ändringar i förordningen eller genom föreskrifter/vägledning:

- Beskrivning av hur insamlingssystemet ska delta i den kommunala planprocessen.
- Beskrivning av hur insamlingssystemet ska sköta kontakten med fastighetsägarna. Det bör vara obligatoriskt för insamlingssystemet att samråda med fastighetsägarna.
- Beskrivning av hur miljöpåverkan från transporter av avfall kan begränsas.

Samråd ska hållas även under driften av insamlingssystemet om det behövs. Nacka kommun bedömer att behovet av samråd kommer vara stort och att det troligen finns behov av möten flera gånger per år.

I övrigt har Nacka kommun frågor om Naturvårdsverkets prövning av insamlingssystemet. Vad händer om parterna inte kan enas? Hur beaktar Naturvårdsverket detta i prövningen? Kommer det finnas möjlighet för kommunen att överklaga? Vad händer om det inte finns något insamlingssystem som uppfyller kraven och vem kommer då ansvara för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper? Nacka kommun anser vidare att i det tillstånd som ges före år 2025 inte bör vara tillåtet för insamlingssystemet att ta bort befintlig fastighetsnära insamling som kommunerna etablerat.

Nacka kommun bedömer också att det borde inrättas ett nationellt råd för hur den fastighetsnära insamlingen ska organiseras och byggas ut. I rådet bör det finnas representanter från producenterna, insamlingssystemet, kommunerna, berörda myndigheter och branschorganisationer samt forskare.

Bra att producenterna ska informera

Nacka kommun är positiv till att insamlingssystemet får i uppdrag att informera hushållen om miljönyttan med att materialutnyttja förpackningsavfallet. Kommunens ansvar att informera om skyldigheten att sortera, hur sorteringen ska gå till och om tillgängliga insamlingssystem finns kvar. Det finns behov av att komplettera denna information med mer generell information om förpackningsavfallets miljöpåverkan och nyttan av att materialåtervinna.